Die staatliche Kommunalaufsicht.

(Darstellung des geltenden Rechts im Vergleich mit den neuen amtlichen Entwürfen.)

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Rudolf Tuercke

Regierungs-Referendar an der Regierung zu Cassel.

Referent: Geheimer Justizrat Prof. Dr. Finger.

Auszug.

1923.

In einer geschichtlichen Einleitung wird die Entwickelung der staatlichen Kommunalaufsicht über Städte, Landgemeinden und Gutsbezirke in Preußen dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Reformvorschläge, wobei der Ministerialerlaß vom 18. 3. 1916 und die Vorentwürfe des früheren Staatsministers Drews die Überleitung zu den amtlichen Entwürfen bilden.

Um die staatliche Kommunalaufsicht darzustellen, bedarf es vorher der Klarstellung verschiedener Begriffe. Die staatliche Aufsicht erstreckt sich auf die Kommunalverbände. Kommunalverbände sind Körperschaften mit Selbstverwaltung. Der Begriff der Selbstverwaltung ist heiß umstritten. Nach Darstellung der Ansichten von Gneist, Loening, Georg Meyer, Bornhak, v. Gierke, Schäffle, Gluth, Blodig, Otto Mayer, Fleiner, Jellinek, Hatschek und Schoen wird in Übereinstimmung mit letzterem folgendes Ergebnis festgestellt: Selbstverwaltung bedeutet Besorgung staatlicher Verwaltungsgeschäfte durch dem Staate untergeordnete aber innerhalb ihres Wirkungskreises selbstständige Verbände. Ausführlich wird sodann die Frage, ob die Selbstverwaltung eigene oder fremde Angelegenheiten besorgt, unter Besprechung der in der Wissenschaft vertretenen Anschauungen erörtert. Nach Laband, Gareis, Rosin, Bornhak, Hatschek und Schoen können im logischen Verfolg der Begriffsbestimmung der Selbstverwaltung nur Staatsgeschäfte in Betracht kommen.

Bei der Abgrenzung der Selbstverwaltung von der Staatsverwaltung ist eine scharfe Trennung zwischen Staatsaufgaben und solchen der Selbstverwaltung nicht zu machen, wie Beispiele aus der Kriegszeit belegen. Der Selbstverwaltung wird alles, was einer individualisierenden und lokalisierenden Behandlung fähig und bedürftig ist, zugewiesen werden müssen, das übrige der Staatsverwaltung.

Nunmehr kann eine Begriffsbestimmung der Kommunalverbände gegeben werden. Ihre Besonderheit besteht darin, daß sie vom Gebiete ausgehen, deswegen auch „Gebietskörperschaften" im Gegensatz zu den übrigen, für die man die Bezeichnung „Vereinskörperschaften" geprägt hat, genannt werden. Kommunalverbände sind demnach Gebietskörperschaften zur Erledigung von Staatsaufgaben, die einer Behandlung, welche bestimmten Personenkreisen und örtlichen Bedürfnissen angepaßt ist, fähig und bedürftig erscheinen.

Die Darstellung der staatlichen Kommunalaufsicht, die nach Erledigung aller Vorfragen folgen kann, gliedert sich so, daß zunächst eine Begriffsbestimmung des Aufsichsrechts gegeben wird, um dann die materiellrechtliche und schließlich die formellrechtliche Seite der kommunalen Staatsaufsicht zur Darstellung zu bringen.

Man beaufsichtigt nur dann, wenn man etwas auf eine gewisse Dauer beobachtet, wenn das Objekt sich in Tätigkeit befindet, diese Tätigkeit aus selbständig arbeitendem Willen entspringt und man zu dem Beaufsichtigten „gleichsam in historischer Beziehung" steht. Bei Beachtung dieser Umstände kommt man mit Otto Mayer zu folgender Begriffsbestimmung: „Die

Staatsaufsicht ist eine geordnete rechtliche Macht, welche namens des Staates über die rechtsfähigen Verwaltungen geübt wird, um sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu erhalten."

Bei der Darstellung der materiellrechtlichen Seite der Kommunalaufsicht werden zunächst die Grenzen des Aufsichtsrechtes umrissen, um sodann auf den Inhalt der Staatsaufsicht einzugehen. Die Gliederung des Stoffes ist schwierig. Verschiedene Möglichkeiten werden erörtert, um schließlich Anlehnung bei v. Gierke und Fleiner zu gewinnen. Nach ihrem Beispiel wird der Stoff in abwehrende und vorbeugende Aufsichtsmittel unter Vorwegnahme des Rechts auf Kenntnisnahme geteilt, wobei der Schilderung des gegenwärtigen Rechtszustandes bei jedem einzelnen Aufsichtsmittel die Regelung in den neuen amtlichen Entwürfen unter kritischer Würdigung der Änderungen gegenüber gestellt wird. Den Schluß bildet — in Abweichung von Gierke und Fleiner — die Beschwerde im Aufsichtsweg.

Das Recht auf Kenntnisnahme bildet die Grundlage jeder staatlichen Aufsichtstätigkeit. Die große Gruppe der abwehrenden Aufsichtsmaßnahmen setzt sich ihrerseits wieder aus Zwangsmaßregeln und Einmischungshandlungen zusammen. Die Zwangsmaßregeln zerfallen weiter in die Zwangsbefugnisse des § 132 L. V. G. und in die Disziplinarstrafen über Kommunalbeamte. Die Gruppe der Einmischungshandlungen bilden die Beanstandung, das Verfahren bei Meinungsverschiedenheiten, die Auflösung der Gemeindevertretungen, die Zwangseinschreibung, die Vertretung, die sich in Eingriffe in die kommunale Verfassung und Übernahme einzelner Geschäfte sondert, sowie endlich schiedsgerichtliche nnd sonstige Funktionen.

Die zweite Seite der staatlichen Aufsichtsmittel bilden die vorbeugenden Maßregeln des Staates; es sind dies die Genehmigung, das neueingeführte Einspruchsrecht, das besonders in den neuen Entwürfen weitgehende Anwendung findet, und die Bestätigung. Zunächst wird gezeigt, daß Genehmigung und Bestätigung in der Tat zu den Aufsichtsmitteln zu rechnen sind, daß aber zwischen beiden kein wesentlicher Unterschied besteht. Eine lückenlose Aufzählung dieser Aufsichtsrechte ist heute fast ausgeschossen. Auf die aufsichtsrechtlichen Zwecke bei Genehmigung von Rechtsgeschäften und die privatrechtliche Wirkung der Genehmigung wird eingegangen. Eine Darstellung des Einspruchsrechtes, der Bestätigung und der Beschwerde im Aufsichtsweg vervollständigt die Bearbeitung der staatlichen Aufsichtsmittel.

Die Besprechung des formellen Rechts der Kommunalaufsicht gliedert sich in eine Aufzählung der Aufsichtsinstanzen über die Städte — Regierungs- und Oberpräsident, gegebenenfalls unter Mitwirkung des Bezirksausschusses bezw. des Provinzialrates — und Landgemeinden — Landrat und Regierungspräsident unter mehrfacher Mitwirkung des Kreis- bezw. Bezirksausschusses —.

Bei den Verhandlungen im Landtag während der ersten Lesung der amtlichen Entwürfe vom 18. bis 20. Januar 1923 sind nur wenige grundsätzlich neue Gedanken über die Staatsaufsicht in die Debatte geworfen worden.